

Original en français

Note de Discussion du BIAC

La Productivité au Secours de la Protection Sociale

Alain Sommer¹

*Présentée à la Conférence de Haut Niveau de l'OCDE
"Horizon 2000: Les nouveaux enjeux dans le domaine social"
(Paris, le 12-13 novembre)*

L'utilisation du concept de productivité peut nous sortir de la panne universelle de la pensée et de l'action en matière de protection sociale (santé, assurance vieillesse, assurance chômage, et action sociale proprement dite).

Notre génération doit résoudre plusieurs problèmes concomitants:

- * malgré la croissance des budgets qui lui sont alloués, l'action sociale tend à perdre de son efficacité,
- * le poids des budgets sociaux obère le bon fonctionnement de la sphère économique marchande,
- * il n'y a jamais eu autant de besoins d'action sociale. Dans l'histoire des pays de la zone OCDE, il n'y a jamais eu autant de malades, de personnes âgées, de chômeurs et de sans ressources.

Qu'avons nous fait pour répondre à ces besoins? Nous avons sans cesse créé de nouvelles prestations, construit de nouveaux équipements, formé de nouveaux travailleurs sociaux sans nous interroger sur leur efficacité. La fin de cette fuite en avant est proche.

Si nous continuons dans la voie actuelle, il ne restera plus qu'une issue: rationner, c'est à dire diminuer le nombre et la qualité des prestations offertes à chaque individu ou réduire drastiquement le nombre de bénéficiaires de l'action sociale.² Une démarche productiviste fera bénéficier les services sociaux de l'efficacité de l'économie d'entreprise et évitera la régression sociale.

¹ Directeur Administratif et Financier, *Clininvest*

² Voir document de Paul Belien, "What Can Europe's Health Care Systems Tell Us About the Market's Role?".

I. Comment placer le concept de productivité au coeur de l'action sociale ?

La protection sociale doit être repensé en fonction du concept de productivité. Le manifeste pour une productivité sociale comporte les points suivants.

1. Pour pouvoir satisfaire le plus grand nombre de besoins sociaux, il faut produire des prestations sociales plus efficaces à un moindre coût. La productivité globale du système de protection sociale se caractérise par le ratio "quantité de demandes sociales satisfaites /budget d'action sociale". Ce ratio doit croître en permanence. La productivité du système de protection sociale détermine l'évolution du progrès social. L'accroissement de la productivité ne se limite pas à la réduction des coûts, elle se réalise également par la création de prestations plus efficaces pour satisfaire des besoins existant ou nouveaux. La productivité globale dépend de la combinaison de la productivité du capital, de celle des équipements et de celle du travail. La productivité du capital dépend de la décision d'investissement dans une prestation ou un équipement social. La productivité des équipements et celle du travail dépendent de l'organisation du système de production des services sociaux.

2. Il n'existe aucune différence intrinsèque entre l'évaluation d'une décision d'investissement social et celle d'une décision d'investissement de l'économie marchande. Pour le choix de son implantation, de ses équipements et des services qu'il offre, un bureau d'aide sociale ou une maison de retraite répond aux mêmes lois qu'un restaurant.

3. Il n'existe aucune différence intrinsèque entre la production d'une prestation sociale et la production d'une prestation de l'économie marchande. Par exemple, une appendicectomie est régie par les mêmes *lois de production* que la fabrication d'un vélo de course.

4. Il n'existe aucune différence intrinsèque entre l'achat d'une prestation sociale et l'achat d'un produit de l'économie marchande. L'achat d'une heure d'aide ménagère à domicile par un service de protection sociale répond aux mêmes lois d'offre et de demande que celui d'une tonne de ciment. Des producteurs et des acheteurs de biens sociaux (l'Etat ou des assureurs) entrent forcément dans le même type de relations que celles entretenues par les acheteurs et les producteurs de l'économie marchande.

5. Pour que le secteur social profite de la logique productiviste et de ses vertus, il est nécessaire de soumettre son fonctionnement à la concurrence. Un marché de l'action sociale doit être créé à l'image de celui de l'économie marchande. Plusieurs modifications fondamentales devraient intervenir :

- * toute prestation sociale doit pouvoir être offerte simultanément par une entreprise privée but lucratif ou non lucratif, et par une entreprise publique.
- * la rémunération du secteur privé et celle du secteur public doivent être identiques, quel que soit le statut du producteur, basées sur les lois de l'offre et de la demande ainsi que sur la recherche du meilleur rapport coût/ bénéfice.
- * il ne doit subsister aucune discrimination à la création d'une offre privée de prestation sociale.
- * une autorité indépendante doit lutter sans relâche contre les pratiques monopolistiques ou oligopolistiques dans le secteur social, y compris celles d'origine publique.

6. Pour que le marché de la protection sociale soit ouvert, il est nécessaire qu'il n'y ait ni barrière ni discrimination à son accès. La productivité du système de protection sociale croîtra à condition que le pourcentage de personnes couvertes soit maximal. Elle croîtra si les mêmes prestations sont offertes sans discrimination de revenus à tous les citoyens. Il faut entrer dans la loi des rendements croissants qui caractérise les grandes séries. Il faut créer des marchés suffisamment larges pour que l'innovation puisse trouver rapidement des débouchés. Pour cela, il est nécessaire:

- * de lutter contre la constitution de systèmes clos, alliant à la fois l'achat de protection, l'achat de prestations et la production. De tels systèmes seraient économiquement inefficaces et socialement injustes, excluant pauvres ou non affiliés.
- * de rendre illégale la rétribution d'une même prestation (acte médical par ex.) selon des modalités différentes. Une prestation doit être rétribuée en fonction de sa valeur propre et non du statut de son producteur.
- * de rendre incompatible pour une même institution les activités d'acheteurs et de producteurs de prestations.

7. Pour que l'instauration de la concurrence soit économiquement efficace et socialement équitable, il faut:

- * créer les réseaux d'information spécifiques au marché de la protection sociale.
- * entamer un processus de dynamisation du secteur public et accompagner ses mutations organisationnelles par un plan de restructuration ambitieux et volontaire.
- * ouvrir le marché du social progressivement, prestation par prestation, sans maintenir pour chaque prestation de barrière à la création d'une offre qui se trouvera régulée par le jeu classique de l'économie de marché.
- * définir un droit de la concurrence en matière de protection sociale.

II. Comment adapter les lois du marché et de la concurrence aux spécificités du secteur social?

Les prestations sociales sont rarement des biens transportables. Elles sont produites près de la résidence de leurs bénéficiaires: les secteurs couverts sont locaux. La constitution de monopole ou l'oligopole est favorisée par la faible taille des marchés. De plus, l'acheteur de prestations sociales est souvent unique: Etat ou institutions sociales locales. Le consommateur de prestations sociales a rarement le choix entre plusieurs fournisseurs: c'est un ayant droit. La production de prestations répond à des normes éthiques et sanitaires plus strictes que dans l'économie marchande.

Pour créer des marchés suffisamment larges, pour que la concurrence puisse remplacer le monopole, plusieurs techniques concourent à remplacer l'opacité actuelle du système de protection sociale par la transparence et le transfert d'informations.

1. Vis à vis des producteurs, différentes techniques sont déjà utilisées, notamment dans le secteur de la santé:

- * la normalisation des services produits,

- * la création d'un réseau international ouvert d'informations sur les coûts et les prix des services sociaux,
 - * la création d'un système d'appel d'offres pour l'achat de prestations sur une durée compatible avec l'amortissement d'équipements,
 - * la liberté d'investir dans le secteur social avec la garantie de traitement équitable en terme d'accès au marché et de rémunération.
2. Les consommateurs devraient pouvoir choisir entre les prestations offertes, notamment:
- * par un système d'évaluation publique et impartiale de la qualité et de l'efficacité des prestations offertes.
 - * par des incitations financières à optimiser les dépenses qu'il engage.³
3. L'acheteur de services - Etat ou assureur - doit pouvoir évaluer l'offre:
- * en disposant d'informations complètes sur le contenu et la qualité des services,
 - * en mettant fin à l'opacité des conditions de réalisation des prestations par l'ouverture des marchés et le développement de réseaux d'informations comparatives en matières de coûts.
 - * en ayant le choix entre plusieurs producteurs de services sociaux.

III. Comment se réalisera l'adaptation des producteurs de biens sociaux ?

Les producteurs devront d'abord améliorer la qualité de leurs projets d'investissement, puis rendre plus efficient leur organisation.

1. L'utilisation du concept de productivité devrait tout d'abord améliorer la rémunération du capital de l'économie sociale. Le capital, qu'il soit collectif ou privé, a un coût et doit être rémunéré.⁴ Cela ne constitue pas une position philosophique, mais une nécessité physique. Une rémunération insuffisante du capital reflète une mauvaise allocation de valeur. La collectivité méconnaît le coût du capital qu'elle emploie. Ce dernier est occulté par le recours à l'impôt ou à la cotisation. Mais l'Etat doit tenir compte de deux facteurs pour déterminer le coût du capital qu'il investit:

- * l'effet d'éviction des prélèvements, qui ont un coût économique.
- * le coût du capital emprunté par les Etats sur les marchés.

Si l'Etat parvient à établir que le coût du capital pour la construction d'un hôpital est de 8 %, et si son projet ne permet pas de couvrir au moins ce coût, que peut il faire?

- * il peut concéder cet hôpital à des intérêts privés moyennant un carnet des charges strict,

³ Voir document de Wilfried Prewé, « Efficiency and Equity in Social Insurance », 1996.

⁴ Voir document de Henry Grabowski, « The Role of Governments in Creating Incentives for Innovation in Pharmaceuticals and Biotechnology », 1996.

- * s'il tient à gérer lui même son hôpital, il peut modifier son projet pour mieux rémunérer son capital.

Dans un système concurrentiel, la rentabilité du capital investi constitue l'indicateur impartial de la productivité d'une institution sociale. Si des producteurs de prestations sociales ne trouvent pas pour différents motifs (concurrence accrue, productivité trop faible, diminution d'un marché), une rémunération suffisante de leurs capitaux, que peuvent ils faire ?

- * allouer leurs ressources vers d'autres prestations sociales.
- * restructurer leurs outils de production, c'est à dire s'allier avec d'autres producteurs, ou modifier la gamme de leurs produits, ou rechercher une organisation moins coûteuse.

Autrement dit, si l'Etat subventionne des activités sociales devenues non rentables du fait d'une meilleure productivité d'entreprises concurrentes, il doit soit cesser de subventionner ces activités soit en améliorer la gestion. Pour un producteur de l'économie sociale, dans un contexte concurrentiel efficient, la recherche permanente du meilleur retour sur investissement constituera l'aiguillon le plus puissant au choix d'investissements judicieux.

2. En matière d'action sociale, la productivité dépend essentiellement de l'efficacité des organisations et de celle des hommes qui la composent. Du fait de leurs statuts, les institutions publiques de l'action sociale ne peuvent tirer les leçons en matière d'organisation de leur confrontation au secteur privé. Or, il s'agit de véritables entreprises de service, dont l'organisation, tout comme la motivation et la formation des hommes font l'essentiel du résultat. Dès lors que les modèles d'organisation du travail, de motivation des hommes de l'économie marchande seront quotidiennement utilisés dans les organismes sociaux publics ou mutualistes, le coût unitaire de chaque prestation y sera considérablement diminué.

La productivité dépend également de celle des équipements: l'affectation optimale des ressources, la recherche d'économies d'échelle et la sous traitance permettent d'abaisser le niveau des coûts fixes. Cela constitue la base de tout projet de l'économie marchande. L'impact d'une amélioration de l'utilisation des équipements sera d'autant plus important qu'en matière sociale l'intensité capitalistique est parfois considérable.

Les coûts de la protection sociale peuvent être considérablement abaissés par une rationalisation permanente du travail dans ce secteur. Seule la concurrence peut forcer les institutions à optimiser leurs méthodes de travail.

3. L'attitude des producteurs vis à vis des bénéficiaires de la protection sociale sera modifiée. Les bénéficiaires passeront du statut d'ayant droit à celui de clients et, s'ils peuvent choisir entre plusieurs prestataires, l'allocation des ressources de la protection sociale sera modifiée.

Si un patient choisit l'hôpital public parce qu'il pense qu'il y sera mieux accueilli qu'à l'hôpital privé, les conséquences de son choix seront les suivantes:

- * il participera à l'allocation des ressources de la protection sociale,
- * cette allocation se fera en fonction de la plus grande efficacité en terme de la satisfaction individuelle,
- * elle obligera l'hôpital privé à se réorganiser.

Cela suppose:

- * l'existence de prestations substituables pour un même besoin, rendue possible par la liberté de création sociale.
- * des possibilités égales d'accès des citoyens aux prestations offertes.

L'agrégation des évaluations individuelles permettra une allocation des ressources traduisant le degré d'adaptation de l'offre à ses destinataires. Seule la liberté de choix entre des offres concurrentes la permet.

L'évaluation par l'acheteur (Etat ou assurances) de prestations est indispensable:

- * pour toute prestation à caractère technique impliquant un prescripteur tiers,
- * pour estimer l'effet macro-économique d'un choix en matière de prestation.

L'expression des préférences des bénéficiaires de la protection sociale est un facteur puissant d'optimisation des organisations. Même dans des secteurs aux prestations aussi peu substituables que les redistributions directes de revenu, les bénéficiaires peuvent exprimer des préférences. A versement de revenu égal, ils peuvent choisir en fonction de la qualité de l'accueil et des services qu'ils y trouvent.

IV. En quoi la recherche de la productivité rompt elle avec la pratique actuelle?

1. Elle oblige à mettre fin à la confusion entre production et achat de biens sociaux. L'Etat par exemple, est à la fois le principal producteur et le principal acheteur de biens sociaux. Dans le secteur social, la confrontation entre un acheteur qui veut baisser son prix d'achat et un vendeur qui veut maximiser son profit est rare.
2. Elle oblige à modifier le processus de définition des besoins et de création des prestations. Le degré de satisfaction du besoin, sa définition même relève de comportements souvent bureaucratiques dont la sensibilité marketing peut éventuellement manquer. La protection sociale n'est plus la charité. Elle répond à un besoin qu'elle cherche même à susciter.
3. Elle met fin à une allocation aveugle des ressources. Une fois la décision sociale prise, sa mise en oeuvre est souvent négligée. Pour une même prestation, il y a rarement mise en concurrence de différents producteurs d'actes sociaux.

Supposons qu'il existe un programme d'hébergement de personnes âgées. Si le coût de l'hébergement par personne dans les services municipaux est supérieur, à prestations égales, à celui d'un hôtel de bonne qualité, la logique économique commanderait de verser une allocation aux personnes âgées pour qu'elles puissent aller sur le marché chercher une prestation au coût le plus bas.

Cela suppose que les prestations sociales soient substituables: elles le sont pour la plupart. Cette substitution est la base de la recherche de la productivité: il n'existe pas une meilleure façon de

répondre à un besoin, la créativité est aussi forte en matière de protection sociale qu'en économie marchande.

L'idée que tout citoyen, assuré ou non, pourra choisir entre les intervenants du social en fonction du meilleur ratio qualité/prix est actuellement partiellement vérifiée. Mais sa mise en pratique progressive peut être réalisée si l'on instaure un marché efficient de l'action sociale.

4. Elle met fin à la rémunération forfaitaire ou au budget global puisque la rémunération des producteurs sociaux évoluera vers la rémunération à l'acte.

Le plus souvent, le prix d'un acte social est fixé par l'Etat. Le système est incohérent: il vise au mieux à équilibrer les comptes d'organismes sociaux. Rien ne vient sanctionner la mauvaise gestion d'une institution sociale publique. L'achat d'un service social sur la base d'une libre négociation entre l'organisme payeur et le producteur est illusoire, car le payeur sera toujours en position de force: les producteurs de biens sociaux ont un taux de charges fixes important. Mais l'instauration de la concurrence donnera une meilleure efficacité économique à leurs relations.

Dès lors qu'une concurrence réelle s'instaurera entre producteurs, il y aura baisse tendancielle des coûts de gestion par la recherche permanente d'une plus grande productivité. Le surplus qui sera dégagé au niveau de la collectivité pourra être redistribué vers de nouvelles actions sociales ou permettrait éventuellement de diminuer les prélèvements obligatoires.

V. Comment la mise en place d'un processus strict d'évaluation peut il éviter que l'accroissement de la productivité de la protection sociale ne s'accompagne d'une régression sociale?

Le risque existera toujours de voir des entreprises à but lucratif provoquer une régression sociale, non par mauvaise gestion, mais en cherchant à maximiser leur profit.

1. Cela soulève tout d'abord la question de la norme de l'action sociale: il est clair que c'est aux partenaires sociaux et à la collectivité de définir l'action sociale et ses produits. Si le contrôle est efficace, l'offre ne peut être que conforme à un cahier des charges.

Des agences d'évaluation peuvent fixer les normes qualitatives et éthiques des services sociaux et contrôler le respect du cahier des charges. Ces mêmes agences peuvent contrôler le rapport coût/bénéfices des prestations offerts sur le marché du social. Est il si difficile de mettre en place des systèmes d'évaluation? L'Etat possède une immense expérience du contrôle. Le passage du contrôle à l'évaluation demande certes un effort important, mais il doit servir de point d'appui à une recherche permanente de la productivité.

2. De plus, la notion de profit est traditionnellement bannie de la protection sociale car il se réaliserait au détriment des bénéficiaires de la protection sociale. Le profit n'est pas nocif: son existence prouve que les charges sont inférieures aux produits. Ce qui serait condamnable, c'est que la rémunération du capital investi dans les entreprises offrant des prestations sociales comprenne une prime de monopole. Cela ne refléterait qu'une absence de concurrence réelle. Si en effet une concurrence réelle s'instaurait, les capitaux ne seraient rémunérés qu'en fonction d'une prime de risque que le marché dégagerait rapidement. Le profit traduirait alors une allocation satisfaisante des ressources et une gestion optimale de l'entreprise. Aucun marché de la protection sociale ne réalisera jamais la concurrence pure et parfaite. Mais si les mécanismes de mise en concurrence

fonctionnent, l'existence d'entreprises profitables sur ces marchés sera de loin préférable à celle d'oligopoles et de monopoles aux équilibres financiers préoccupants.

VI. Ouvrir les services sociaux à la concurrence, est ce les privatiser ?

1. Tout d'abord la privatisation n'est pas un mal en soi, elle permet de mieux allouer les ressources et améliore la productivité des entreprises privatisées. Par contre, la protection sociale ne peut être entièrement laissée entre les mains d'intervenants privés sans danger pour la justice sociale.

Enfin, à supposer que l'on envisage de privatiser tous les services sociaux, il faudrait trouver suffisamment de capitaux privés intéressés pour prendre la relève des capitaux collectifs. On peut très légitimement en douter.

2. L'introduction de la compétition est généralement le principal bienfait de la privatisation. Il ne s'agit pas ici de privatiser les services sociaux, mais de les ouvrir à la concurrence: libérer l'accès au secteur de la production sociale n'est pas privatiser les services sociaux. Des associations à but non lucratif ne réaliseraient pas une réelle privatisation si elles entraînent sur le marché de la production sociale.

Il ne s'agit pas de privatiser les services sociaux publics, mais de les soumettre à la concurrence, et ainsi de les forcer à se réformer. Ouvrir le secteur social à des entreprises privées à but lucratif ou non lucratif n'est pas privatiser, c'est soumettre les producteurs de ce secteur aux contraintes d'une gestion rigoureuse.

3. Les parts de marché prises par les intervenants non étatiques ne participent ils pas d'un processus de privatisation rampant? Les marchés de la protection sociale évoluent sans cesse. Si un producteur de services sociaux gagne des parts de marché, c'est qu'il offre des produits plus attractifs. L'ouverture des marchés de la protection sociale n'est pas un jeu à somme nulle: il y a création de nouveaux segments de marchés, définition de nouveaux besoins. Même dans des secteurs en apparence sclérosés, la dynamique de l'innovation ouvre les marchés.

VII. Existe-t-il un risque de voir des besoins sociaux non satisfaits si les intérêts privés intervenaient plus massivement dans la protection sociale?

1. C'est actuellement le cas avec le mode de gestion qui prévaut. Si l'on abaissait le coût unitaire de chaque prestation, un nombre accru de prestations pourrait être offert à budget égal. Si l'on libérait l'offre de services sociaux, de nouvelles prestations plus performantes, moins coûteuses et adaptées à de nouveaux besoins verraient le jour. Mais pour autant, peut on envisager un retrait net de l'Etat de la protection sociale?

2. C'est l'Etat qui assure la solidarité nationale. Certains risques ne peuvent être couverts que par la collectivité. Face au risque maladie ou chômage par exemple, les systèmes d'assurances privées ou mutualistes les plus sophistiqués ne réaliseront jamais la couverture universelle.⁵ Les citoyens sans ressources ne peuvent avoir les moyens d'être assurés: la collectivité doit payer leurs soins. Aucun système d'assurances privées ne remplacera l'Etat dans la fonction de solidarité, à moins qu'il n'inclue une prime de solidarité dans le calcul de ses primes.

⁵ Voir le document de Pharmaceutical Partners for Better Healthcare, *What Risk Adjustment Can Do*, 1996.

De plus, de nombreux dispositifs de protection sociale tels que l'aide aux exclus, aux handicapés par exemple, ne relèvent que de la solidarité nationale. Chercher la plus grande efficacité pour répondre aux besoins sociaux est indépendant du débat sur la portée et la nature de la solidarité nationale.

3. Les producteurs privés de prestations se tourneront certainement vers les marchés jugés rentables au détriment de ceux jugés non rentables. Le risque sera grand de voir les services sociaux "non rentables" délaissés et entraînés dans une spirale infernale vers la non productivité. Des projets peuvent être jugés inintéressants non seulement parce que les actes seraient insuffisamment rémunérés, mais également parce que les volumes d'activité seraient trop aléatoires. C'est le cas d'hôpitaux ruraux de proximité ou de prestations nouvelles sur des créneaux très étroits.

L'Etat ne doit jamais renoncer à son rôle de producteur:

- * dans des conditions de monopole, s'il ne parvient pas à susciter de concurrence, il pourra produire des prestations sociales en ayant recours à des prix moyens de référence ou à des analyses de coût par benchmarking. Sans ces méthodes, l'introduction du concept de productivité est illusoire. Elle restera limitée à l'utilisation de techniques de gestion, sans que la contrainte tarifaire ne puisse réactiver sans cesse la recherche de l'excellence.
- * la collectivité peut créer ou maintenir une prestation sociale à coût exorbitant. Mais elle ne pourra durablement le faire qu'à condition de confronter sa solution à des alternatives. Elle choisira alors le projet qui, à service égal, maximisera la rémunération du capital public ou privé à rapport coût/ bénéfice équivalent. (Cela ne veut en aucun cas dire que la rémunération du capital serait le critère décisionnel suprême d'une décision publique en matière sociale).

Il ne faut accepter de voir subsister des institutions non productives dans le dispositif de production sociale qu'à la seule condition de confronter les projets que ces dernières représentent à des projets alternatifs.

Le développement des analyses comparatives de coûts et les évaluations coût/bénéfices serviront pleinement alors à sortir la production de prestations sociales de son opacité.

VIII. La mise en concurrence et la recherche de la productivité permettront elles de maîtriser les coûts de la protection sociale?

Le coût des prestations sociales de l'Etat est il vraiment supérieur à celui des opérateurs privés qui entreront sur le marché?

De nombreuses expériences et le sens commun militent en faveur de cette hypothèse. Mais certains objectent que le ratio dépenses de santé/PIB des Etats Unis est le plus élevé au monde alors que les intérêts privés y sont dominants.

1. La mise en concurrence a pour but de faire établir la vérité des coûts et donc des prix. Si des intervenants privés sont moins performants que l'Etat, ils s'adapteront ou se retireront du marché. La mise en concurrence n'est pas la privatisation, et la réforme de l'Etat n'est pas impossible.

2. Le risque est faible de voir d'abord l'offre de produits sociaux augmenter rapidement, entraînant ainsi un accroissement de la demande de prestations sociales.

Si le concept de productivité ne s'applique pas seulement aux coûts de production mais également à l'efficacité des services, il y a élimination des producteurs non productifs (au fonctionnement sclérosé et aux produits inadaptés) au profit des producteurs productifs (performants et innovateurs). La concurrence ne s'applique pas seulement sur les coûts mais également sur le ratio coût/ bénéfice des prestations ainsi que sur leur adéquation à la demande.

Les services sociaux les plus efficaces et les moins coûteux s'imposeront au choix de leurs acheteurs.

Pour les prestations sociales dont l'enveloppe globale est définie par l'Etat (par exemple les aides aux exclus, aux personnes âgées), la quantité de prestation et leur efficacité croîtront. L'effet de la concurrence sera immédiat pour ce type de prestations: l'efficacité de la protection sociale sera accrue à budget égal.

Pour les prestations sociales définies par un droit à tirage au volume non fixé par avance (les prestations médicales, les programmes d'aide aux chômeurs), trois facteurs aux effets contradictoires interviendront:

- * dans tous les cas, leurs coûts de production diminueront si les conditions de marché sont réalisées.
- * si la demande finale se réalise par l'agrégation de demandes individuelles, les programmes d'évaluation et de contrôle d'opportunité au niveau des prescripteurs et des ayant droit devraient permettre de limiter les effets de l'accroissement de l'offre.
- * si la demande finale est commandée par la conjoncture économique (aide au chômeurs par ex.), la mise en concurrence permettra d'un part d'abaisser les coûts des prestations existantes, d'autre part de favoriser l'émergence de prestations plus efficaces.

3. Le risque de voir des oligopoles privés s'installer est néanmoins réel. La présence de l'Etat dans un système concurrentiel ouvert constitue la meilleure garantie de voir la vérité des prix s'établir. Pour que les oligopoles exercent leurs effets néfastes, il faudrait alors que l'Etat soit incapable d'effort de productivité et que les dispositifs de lutte anticoncurrentiels ne fonctionnent pas.

IX. Comment mettre en place la concurrence dans la protection sociale?

La mise en place d'un marché requiert l'utilisation de techniques législatives et la réforme des institutions déjà présentes. Le caractère simultané de ces évolutions est indispensable pour éviter les effets pervers de mesures isolées.

1. Les Etats peuvent bien décider d'ouvrir un segment de marché, mais sans outils d'information, d'évaluation et de contrôle, les mécanismes de concurrence ne fonctionnent pas. Il faut donc avant toute réforme:

- * créer des bases de données sur les coûts et l'efficacité des prestations.
- * définir les normes des services.
- * mettre en place des politiques d'évaluation et d'accréditation.

La simple mise en concurrence ne suffit pas à baisser les coûts. Les acheteurs sont le plus souvent sur des micros marchés face à un oligopole. Sans informations sur les prix moyens des autres micromarchés, les acheteurs de prestations sont à la merci des producteurs. Sans outils d'évaluation, ils ne peuvent apprécier l'intérêt de nouveaux produits.

Les modes de rémunération des institutions publiques peuvent empêcher la mise en place de bases de données sur les prix, difficilement appréhendables. Mais au lieu de se focaliser sur les prix, il est possible tout d'abord de mesurer les coûts.

Une telle problématique existe déjà dans le secteur de la santé. Le développement des procédures d'évaluation et des bases de données sur les coûts y relèvent de cette logique.

2. La réforme des institutions sociales étatiques doit être entamée avant même l'ouverture des marchés. Et ce, même si l'impact de la concurrence sur l'emploi dans le secteur social public est de nature à amoindrir toute volonté gouvernementale de réforme. L'ouverture des marchés sera inefficace s'il existe une différence de productivité trop importante entre entreprises publiques et privées. En maintenant des conditions favorables d'achat ou de production au profit de producteurs publics, l'Etat détournerait des ressources de la protection sociale.

Les réformes des institutions étatiques doivent être conçues comme des plans de restructuration ambitieux sur 5 à 10 ans, sans quoi elles se limitent à des restrictions qui détériorent leurs performances. L'effort de financement est important car les coûts de restructuration des services publics sont supérieurs à ceux des entreprises privées. Dans un secteur où le *turn over* de personnel est relativement élevé, un plan à moyen terme limitera l'ampleur des licenciements. De plus, des dispositifs spécifiques pour toute personne privée d'emploi à la suite de la restructuration d'une institution sociale peut limiter la souffrance sociale. La mise à la retraite de façon anticipée après abondement de la pension par un fonds de restructuration coûtera moins cher que le maintien au sein d'une structure improductive. Enfin, les redéploiements ultérieurs de l'action sociale risquent fort de limiter l'ampleur de la mesure.

Au cas où la réforme de certaines institutions s'avérerait trop coûteuse, l'Etat pourrait en confier la gestion à des intérêts privés qui prendraient à leur charge leur restructuration. Il ne s'agirait alors que de missions préalables à la mise en concurrence si celle-ci n'existe pas déjà.

3. L'ouverture de la protection sociale suppose enfin la définition d'un droit de la concurrence spécifique au social, avec notamment:

- * la lutte contre les discrimination d'accès des citoyens aux institutions sociales,
- * la lutte contre la segmentation des marchés par l'instauration de la couvertures universelle,
- * l'établissement de règles de traitement équitable des producteurs de prestations, aussi bien lors de la production de prestations que lors de leur achat,
- * les règles de lutte contre les monopoles et oligopoles, avec notamment la prise en compte des contraintes spécifiques au social (biens non transportables qui nécessitent des benchmarking nationaux, forte intensité capitalistique qui nécessite des contrats de longue durée).

4. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le secteur de la santé relève de cette politique et semble prêt à une telle évolution.

Dans les systèmes d'action sociale relevant de la prestation de services et non de la distribution de revenus (aides aux handicapés, aides aux personnes âgées, crèches, luttes contre l'exclusion etc...) la mise en concurrence existe déjà grâce à l'action d'intervenants à but lucratifs et non lucratifs. Mais de nombreux points restent à parfaire pour accroître sensiblement la productivité de ces systèmes:

- * libérer totalement la production de ce type de prestation sociale, en mettant fin aux accords préférentiels liant collectivités et services sociaux publics.
- * acheter aux mêmes conditions les prestations sociales sans discrimination aux producteurs privés et publics, les pratiques discriminatoires subsistent encore.
- * évaluer et accréditer les producteurs de ces prestations sociales.

Pour les prestations redistributives de revenu, deux thèmes majeurs semblent devoir retenir l'attention des intervenants:

- * réévaluer l'efficience des redistributions de revenus réalisées,
- * permettre l'offre de services innovants.

5. La mise en place de la concurrence dans la protection sociale est un exercice long et difficile. Elle modifie les règles de gestion de la protection sociale et requiert une attention permanente pour que les conditions de marché soient optimales. Sans cela, les effets pervers de la concurrence peuvent vider de leur sens toute réforme et aboutir indirectement à diminuer l'efficacité du système.

X. Conclusion:

L'initiative privée est présente dans tous les systèmes de protection sociale de l'OCDE. Dans aucun de ces pays cependant, la mise en place des dispositifs de concurrence n'a été systématisée. L'instauration de la concurrence requiert un effort global. Des éléments épars de concurrence ne

font pas le marché. Seule une volonté politique forte permettra de transformer le système de protection sociale. Ce type d'action est long à mettre en place et à porter ses fruits. Il n'existe pas de remède rapide et miracle, mais l'utilisation d'une pensée aux bases économiques efficaces peut relancer le progrès social.

Notre système de protection sociale est à la croisée des chemins:

- * la recherche de la productivité ne constitue pas son évolution obligée. Sans volonté politique claire, il peut parfaitement s'enfoncer dans le cercle vicieux « non productivité / rationnement / baisse de la demande finale / accroissement du chômage / non productivité ».
- * la transformation de son mode de fonctionnement peut inversement lui donner une impulsion et un développement comparables en terme de productivité et d'innovation à celle que connut l'économie marchande durant notre siècle.

La révolution sociale constitue, au même titre que la révolution industrielle et marketing, une source de croissance qui nous permettrait de faire face aux défis sociaux que nos sociétés doivent affronter.

L'accroissement massif de la productivité de la protection sociale devrait répondre aux besoins sociaux grandissant et sans cesse renouvelés que nous devons satisfaire.